

## セッション4「REDD プラスの実施における持続可能な森林経営の取組事例」質疑応答

(Q1：森林総合研究所, 藤間剛室長) REDD プラスの過大評価という問題に関して、Professor Ravindranath および Mr. Kasaro に対して質問したい。まず、インドでは森林の炭素吸収源のベースラインが既にかなり高いので、森林経営による炭素排出削減はあまりなされてこなかったのではないかと思う。成果主義である REDD プラスによる支払いは、将来的にあまりインセンティブにならないのではないかと危惧している。

Mr. Kasaro は REDD プラスの機関の責任者という立場だが、もし他の政府高官や政策立案者から REDD プラスに対して過剰な期待があるとき、どのような対応を取るのか。REDD プラスをこれからも国の政策として継続していきたいと考えているのか。

(インド理科大学院, Professor N. H. Ravindranath) インドでは植林プログラムが多くあるため、森林減少はほとんどない。従って、REDD プラスがインドで実行されることになれば、追加のカーボンクレジットは確かに難しいだろう。

確かに森林減少が抑えられているということは喜ぶべきことである。しかしインドでは、地域の3分の1を森林にするという明確な森林政策をもっているにもかかわらず、実際には12%しか森林ではないという大きなギャップを抱えている。大きな野望を言えば、この12%を33%に引き上げなければいけない。

(ザンビア共和国土地・自然資源・環境保護省, Mr. Deuteronomy Kasaro) 過剰な期待がある中で REDD プラスを維持したいかどうかというご質問だが、ザンビアのステークホルダーは森林減少があることを認識している。我が国の森林減少は毎年25万~30万haほどの規模で進行しているといわれている。ただし、正確なデータに基づけばこの数字は近年もう少しは下がっているだろう。

確かに森林減少を食い止める上でパーセンテージは必要だろう。加えて、REDD プラスにおけるキーワードは生計手段である。いかに人的活動が森林減少の削減に寄与するかということである。カーボンクレジットは必ずしもインセンティブにならないだろう。というのは、インセンティブとは、人々が森林からどのような便益を得ることができるかによるものだからである。そのような方向性を持つことで、人々はこのパーセンテージが必須であり、そのために森林を保護しなければいけないというプレッシャーを感じる。マッシュルーム、蜂蜜、果物、といった NTFP ももちろん生計の手段となる。カーボンクレジットは、私たちの達成目標に副産物としてついてくるのかもしれないが、より現実的に計画を立てる必要性も指摘されている。

(Q2：Ecoexistence - Robledo Abad Althaus, Dr. Carmenza Robledo) 二つ質問がある。先ほどの講演では、REDD プラスのメカニズムを国レベルで実施することへの合意がなされている状況で、地方政府レベルではモニタリングシステムや地域社会の便益やインセンティブ

を考慮する多くの活動が実施されているということであった。しかし、国レベルで合意されたものを地方レベルの文脈へおとすときには、葛藤や緊張があるはずである。この葛藤や緊張に対する取り組みの中で、まだ解決されていないことにはどのようなことがあり、そしてその理由は何なのかをご教示いただきたい。

(ザンビア共和国土地・自然資源・環境保護省, Mr. Deuteronomy Kasaro) 何が解決していて、何が解決していないかを明確に申し上げることは難しいが、国レベルの REDD プラスメカニズムは、あくまで国としての指針であり、中心的な実施者になるということではない。それぞれのレベルにおいて多様なアクターが準国もしくはそれ行政単位のレベルで活動を行っている。国としては、REDD プラス活動のガイドラインを作成することによって地方レベルの活動を前に進めていくという考え方である。ただ、新しい政策を策定しそれを施行していくには時間がかかる。

ザンビアでは 1973 年に制定された森林法が現在でも適用されている。1999 年に一度改定されたが、まだ施行に至っていない。半独立機関である森林委員会で導入され、大臣が開始したからである。というのは、古い労働法に基づくと、機関の名前やオーナーシップなどの変更に対して規定を設けていなかったため、企業名や取締役などを代えるのは簡単なことであった。しかし、現在の労働法では、労働者の権利を保護するためにその変更が発生した場合、労働者は一度解雇され、退職手当を支払われたのちに変更後の機関に所属するかどうかを決定するよう規定されているのである。これがシステムとしての足かせにもなっており、森林委員会に名称を変更するのであれば、林業省職員は一旦全員が解雇され、退職手当を支払われたのちに委員会に所属するか否かを決定しなければならなかった。このためのコストは莫大なため、森林法は据え置かれてきた。

これは、政策を改訂するには長い時間を費やすという一例である。しかし、今年中に森林法の改訂法案が承認される予定である。1998 年の森林政策も改定され、状況が改善されてきている。しかし、これだけが時間を費やす理由なのではない。私たちの扱う政策や法律には、地域社会やその他のステークホルダーたちが森林経営に参加するにあたってのエンパワーをするための対策が多くある。これもまた進捗が緩慢になる理由の一つである。例えば、国有林や地方の森林だけでなく、国立公園やコミュニティーフォレスト、植物保護区や私有林もある。人々はこれらの経営についての権限が法律で与えられている。それだけでなく、越境問題や気候変動問題といったほかの要因も重なる。政策と法律が主要な課題ではあったが、適切な方向へ動き出していることもお知らせしたい。

(インド理科大学院, Professor N. H. Ravindranath) インド政府や環境森林省、その他の省庁では、顕著な森林減少や大規模な植林プログラムを持つ中で、REDD プラス活動にどのようなポテンシャルがあるのかと戸惑っている状況である。しかしながら、1988 年の森林政策は、持続可能な森林経営の基準や REDD プラスのセーフガードにも合致しており、技

術的な整備もなされている。さらに地域社会レベルでの共同森林経営も実施されている。うまくいっているところもあれば、そうでないところもあるが、受益者のメカニズムやキャパシティビルディングについての調整がなされている。

インドにとっての本当の課題とは、REDD プラスの“プラス”をどう定義していくかということである。森林面積を倍加していくためのポテンシャルはある。インドの人口は 11 億人であり、もっと森林が必要だ。大規模な造林プログラムがある一方で、燃料としての資源を利用するニーズも高いのである。したがって、プラスからの便益を実際に得ることが大きな課題である。

(WWF, 栗野美佳子氏) 以前参加した IGES のセミナーで、インドネシアの代表の方が、法制定と施行することは別だと指摘していた。しかし、Professor Ravindranath の講演では、効果的な法制定とは実際に施行されることだと述べられていた。なぜインドでの持続可能な森林経営にかかる法律の施行はうまくいくのだろうか。森林減少のドライバーがそれほど大きな影響を持っていないからなのか、それとも小規模ビジネスが多いからか。あるいはインド独自の社会的状況が持続可能な森林経営にかかる法律を効果的なものになっているのだろうか。Mr. Kasaro の講演では、法制定が効果的な施行を担保していない状況だという事例が紹介されていたので、ザンビアがインドから学べるものはあるだろう。

(インド理科大学院, Professor N. H. Ravindranath) 法律やルール、あるいはガイドラインを策定することと、施行することは別の話であるというのはその通りである。なぜインドで森林の法律が効果をあげているかと言えば、他の発展途上国のような農地転換がないということが理由の一つとしてあげられる。同時に、人口増加や経済成長に伴う産業用地や道路整備の需要が多くある。つまりインフラ用の土地利用が多いのだが、これらは制度的な需要であるため、厳格なガイドラインに沿うことが要求されるのである。

また、森林減少に対する高等裁判所、最高裁判所の権限はかなり強い。インドでも森林政策の実施にあたって多くの失敗はあったが、地域社会の認識やメディアそして行政の意識が高いことが、容易く森林転換を行うことを難しくさせているのである。

一つの国の経験がそっくりそのまま別の国に当てはまるとは思えないが、インドでは、マスメディアや NGO の意識が重要な役割を持った。例えば、かなり広い土地が農業地に転用されるような場合には、新聞の第一紙面に載り、NGO はテレビで注意を喚起するため人々の意識も高まる。こうして地域社会の意識とマスメディアが法規制を高めていると考えられる。

(IGES, Dr. Henry Scheyvens) Mr. Kasaro にも、法施行に関してコメントをお願いしたい。

(ザンビア共和国土地・自然資源・環境保護省, Mr. Deuteronomy Kasaro) ザンビアでも、

いかに施行していくかは課題である。インドでは農地転換はないということだったが、ザンビアでは、地方に住むほとんどの人が農業に従事している。また、生産性を最も高めるため、3~4年ごとに農地を移るという習慣がある。

REDD プラスの文脈において重要なのは、人々の生計手段であり、人々が土地を開かないようにするためにいかにそのパフォーマンスを改善するかということである。以前、焼畑システムのある地域でそれに関するシステムをコーチしたことがある。これによって一定の期間の後に森林が回復し始めた。政府からの支援によって農地の生産性が高まったからだ住民は説明していた。この事例は、地域社会レベルでの実践の必要性を示している。彼らに行動に対する責任を持ってもらうことがより効果的な森林減少につながるだろう。

もう一つ、ザンビアではこの数年間、森林セクターへの支援が低減してきている。地方の森林事務所に行くと、課題がよく分かる。彼らは地域社会と交流しながら森林資源のモニタリングをしなければいけない立場にある。しかし、移動手段となる自転車や、森林インベントリのための基本的な設備さえない事務所もある。その中で彼らはどのように責任を果たしていけばいいのかという問題もある。

しかし、現在では森林セクターが重要なセクターであるという認識が広まりつつあるので、政府の指導の下、変革を起こしていきたいと思っている。政府自身が活動をプッシュしていくのは良いことだと思う。

(Q4: IGES, 山ノ下麻木乃氏) 追加性に関連して質問する。私は地域社会の REDD プラス活動への参加に関心がある。地域社会による森林経営や共同森林経営といった、既存の政策に対して REDD プラスを積極的に活用していくことには賛成している。そこで質問だが、特にインドの共同森林経営について、そこに REDD プラス活動を加えることで、どのような改善がもたらされるのか。REDD プラス活動は炭素の収入を増やし、共同森林経営の予算を拡大するだけなのか。あるいは、REDD プラス活動によって、従来の共同森林経営では達成できなかったことが見込めるだろうか。もし何かを改善できるのであれば、それはどのようなことか。

(インド理科大学院, Professor N. H. Ravindranath) 既に森林経営の制度的な機能はあるけれども、REDD プラスからどのような便益が得られるかという質問だと受け取った。インドの共同森林経営プログラムは、良好な状態の原生林ではなく既に劣化が進んでいる森林において、森林の保護と再生のための活動がされ、さらに地域社会が受益できるような仕組みになっている。

私は、以前の講演でインドは“REDD”には関心がないが、ある程度“プラス”には関心があるだろうと述べた。インドの森林のほとんどは保護されているが、北東部では焼畑や森林減少・劣化が起きている。よって、そこで共同森林経営をしながら REDD プラスを実施し、それらの活動を抑止するインセンティブを提供すべきであると言った。そこに REDD

プラスの大きなインセンティブがあるだろう。

(Q5 : UNU, Dr. Richard Rastall) インドでは、それほど森林減少や天然林の劣化が生じておらず、今後カーボンクレジットによる収入は極めて少ないということであった。その場合、農地を森林やその他の土地利用形態に変えていけるほどの経済的インセンティブがあるのだろうか。

また、ザンビアでは、人口の激増など、インドとは状況が全く異なる。特にアフリカではビジネスの状況が過去5年間で急激に変わり、投資も増えた。ザンビアの天然資源や農地開発への経済的な利権を多くの人たちが求めていることだろう。そうした状況において、たとえば機会費用の問題についてはどのようにお考えか。トレードオフや、REDD プラス活動による実際のポテンシャルについて、グリーン経済をめざす形での進展していくことは考慮可能なのだろうか。

(インド理科大学院, Professor N. H. Ravindranath) インドでは現在森林減少はほぼなく、今後20年間もそれほど発生しないのではないかと思う。国家による森林政策があり、林業大臣や首相も森林被覆が土地の3分の1であると述べている。森林が劣化した土地や荒廃地といった耕作限界地は、植林や天然更新によって森林に変えていくことができる。良好な状態の森林を12%から33%へと増やしていくためにどうすればいいかを政府も模索している。

地域社会や農家の人たちが荒廃地をうまく森林や植林地、アグロフォレストリー用地に転換するためのインセンティブを導入することを政府は考えている。劣化した土地の天然更新は遅く、インセンティブも低いかもしれないが、草地や土壌、水保全といった他のインセンティブを付ける方法が考えられる。

荒廃地を流域プログラムやランドスケープ開発プログラム的一部分に位置づけ、ランドスケープ計画の一つとして組み込むことにより、土地を再生させ、また地域社会は森林からだけでなく、水やそのほかの便益を享受することができるだろう。

(ザンビア共和国土地・自然資源・環境保護省, Mr. Deuteronomy Kasaro) ザンビアでの大前提は、人口増加である。ザンビアは、過去10年間で、経済的に順調であった。そして、過去3年間に最後進国から中所得国にまで発展した。

しかし、農村部などの地方ではまだこの発展の恩恵が享受されていない。ザンビアは世界でトップ3に入る銅の生産国だが、銅鉱業が多くの投資やインフラ開発を促している。

しかし、これらは機会費用の研究からははずれている。農村部ではREDD プラスを導入することによって不適切な木炭生産を止められるようなイニシアチブや投資タイプが促されるかもしれない。都市部においては、電気ではなく木炭が主要なエネルギー源であり、代替的なエネルギー源や適切な技術を開発していくことが望ましい。私自身もまだガスに

変えずに、相変わらず木炭を使っている。

都市部では人口が増えてきているが、農村部では木炭は使っておらず、ドライウッドを森林から採集し、薪にして使っている。木炭は、フレッシュなグリーンウッドを炭化させて使う。機会費用を考慮すれば、農村部では木炭の使用を減少させ、都市部では木炭の代替となるエネルギー源を見つけることが必要になってくるだろう。

(IGES, Dr. Henry Scheyvens) 持続可能な森林経営はいまだ発展途上のコンセプトであると思う。ランドスケープは森林減少や劣化のドライバーという観点から展開され変化し続けている。各国は森林経営のためのさまざまな取り組みを行い、そこから教訓を得てきている。ザンビアでもインドでも、新しい法律の策定により森林経営が変わってきている。REDDプラスの課題が気候変動の緩和である以上は、各国での森林経営に向けての政策における前進や状況の好転を、促進させたり、あるいは現行の政策により良い形で盛り込ませたりというサポートが大きな課題と言えるだろう。